

## **Änderung des ALG: Einschränkung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten**

### **Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeiterhilfswerk SAH**

Bern, 27. April 2022

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	3
	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	4
<b>2</b>	<b>Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)</b> .....	6
2.1	Überschreitung der Kompetenzen des Bundes .....	6
2.2	Sozialhilferechtliche Gründe .....	7
2.2.1	Soziales Existenzminimum .....	8
2.2.2	Missachtung des Finalprinzips .....	8
2.3	Förderung der Prekarität .....	9
2.4	Verschärfungen ohne Grundlagenforschung und Monitoring .....	10
2.5	Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit .....	11
2.6	Unklar definierte Zielgruppe .....	12
2.7	Unklarer Nutzen der Vorlage .....	13
<b>3</b>	<b>Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)</b> .....	14
<b>4</b>	<b>Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)</b> .....	15
<b>5</b>	<b>Verletzung von nationalem Recht</b> .....	16
<b>6</b>	<b>Übergangsbestimmungen (Art. 126e nAIG)</b> .....	17

## 1 Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (nachfolgend SAH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für es wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Das SAH stellt fest, dass die geplanten Änderungen auf politische Vorstösse zur Kostensenkung im Sozialhilfebereich zurück zu führen sind. Die Vorstösse sind geprägt von der Debatte um vermeintlichen Sozialhilfemissbrauch sowie von einer marktwirtschaftlich geprägten Logik, nach welcher sozialhilfebeziehenden Menschen mit zunehmender Höhe des Bezugs die Legitimation eines Aufenthalts in der Schweiz abgesprochen wird.

In den letzten Jahren wurde dieses Prinzip durch Verschärfungen der Ausländergesetzgebung mit Bezug auf die Integrationskriterien und den Sozialhilfebezug auch gesetzlich verankert.<sup>1</sup> Mit der Möglichkeit zur Rückstufung der Niederlassungsbewilligung in eine Aufenthaltsbewilligung aufgrund des fortgesetzten und erheblichen<sup>2</sup> Sozialhilfebezugs besteht seit 2019 ein entsprechendes Instrument, dessen Auswirkungen erst noch analysiert werden müssen. Erste Studien legen den Schluss nahe, dass die ausländerrechtlichen Verschärfungen dazu führen, dass anspruchsberechtigte Personen aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen vermehrt auf den Bezug von Sozialhilfe verzichten.<sup>3</sup> So werden prekäre Lebenssituationen gefördert und nach Schätzungen der Allianz „Armut ist kein Verbrechen“ etwa 60'000 Personen faktisch der gleichberechtigte Zugang zu den Leistungen des Sozialstaates verwehrt<sup>4</sup>.

Das SAH betrachtet diese Instrumentalisierung der Sozialhilfe und der Integrationspolitik zur Steuerung von Zuwanderung und Aufenthalt als inakzeptabel. Sie entspricht nicht dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz, sich für das Wohl der Schwächeren einzusetzen.<sup>5</sup> Im Gegensatz dazu steht das SAH für eine Integrationspolitik, die einen menschenwürdigen Aufenthalt in der Schweiz ermöglicht und setzt sich deshalb klar für eine Entflechtung von Integrations- und Migrationspolitik ein.

---

<sup>1</sup> Siehe Teilrevision des AIG, in Kraft seit 1. Januar 2019.

<sup>2</sup> Für eine Einzelperson ist von einem Bezug ab etwa CHF 80'000 die Rede.

<sup>3</sup> Charta Sozialhilfe Schweiz, „Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Argumente der Charta Sozialhilfe Schweiz“, 1. März 2022 (nachfolgend Sozialcharta).

Meier, Gisela / Mey, Eva / Strohmeier Navarro Smith, Rahel: „Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht“, 27. August 2021 (im Text erwähnt als zhaw-Studie).

<sup>4</sup> Allianz „Armut ist kein Verbrechen“, [https://drive.google.com/file/d/1zMT1HQ6lr\\_VtdgjTD--km9Lta68B2nl0/view](https://drive.google.com/file/d/1zMT1HQ6lr_VtdgjTD--km9Lta68B2nl0/view)

<sup>5</sup> Präambel der Bundesverfassung.

## Das Wichtigste in Kürze

Die Revisionsvorlage sieht eine Verschärfung des Ausländerrechts zu Lasten von Drittstaatenangehörigen vor. Wir lehnen den Grossteil der Vorlage aus folgenden Gründen ab:

Sie hindert echte soziale und berufliche Integration, in dem Menschen auch ohne eigenes Verschulden auf das blosse Existenzminimum reduziert werden, und verstösst gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV) und das Recht auf Menschenwürde (Art. 7 BV). Des Weiteren greift sie auf die verfassungsmässige Kompetenz der Kantone zu, die Sozialhilfe zu regeln (Art. 115 BV). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die geschätzten eher tiefen Kosteneinsparungen signifikante Verbesserungen erzielen sollen, jedoch ist bereits jetzt klar, dass in erster Linie verletzbare Personen wie Kinder, weitere Menschen mit besonderen Bedürfnissen und Frauen betroffen sein werden. Verschärfungen im Ausländerrecht wurden in der Vergangenheit – und auch in dieser Vorlage – ohne wissenschaftliche Forschung und umfassende Datenerhebungen vorgenommen. Diese wie auch ein grossflächiges Monitoring der konkreten Auswirkungen auf Betroffene sind eine wichtige Forderung unsererseits. Ebenfalls werden Schweizer\*innen mit Familienangehörigen und Partner\*innen aus Drittstaaten gegenüber EU-Staatsangehörigen diskriminiert. Die Verknüpfung von Integrationspolitik und Sozialhilfe als Instrument zur Migrationskontrolle ist unzulässig und widerspricht dem Auftrag eines fairen Sozialwesens für alle Bewohner\*innen unseres Landes. Missbrauch und fehlende Bemühungen in der Sozialhilfe können bereits heute ausreichend geahndet werden.

Zu begrüssen ist die Anerkennung der Gleichwertigkeit von beruflicher Bildung und Erwerbstätigkeit bei der Prüfung von Härtefallbewilligungen für vorläufig aufgenommene Personen nach Art. 85 Abs. 4 AIG.

Wir erachten die faktische und zunehmende Verschränkung von Migrations- und Sozialpolitik als Hauptursache für den Nichtbezug unter der Migrationsbevölkerung. Deshalb plädieren wir eindringlich für eine Entkoppelung von aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und Sozialhilfebezug angesichts der Mehrfachprekarisierung bei gewissen Migrant\*innen, welche kaum aus eigener Kraft dieser Negativspirale des tiefen Lohns, der prekären Arbeitsverhältnisse, der daraus folgenden zum Beispiel gesundheitlichen Probleme, der Verschuldung und der Angst vor migrationsrechtlichen Konsequenzen entrinnen können. Die sogenannte zhaw-Studie spricht gar über „klare, strukturell bedingte Verwehrung von öffentlichen Rechten (civic stratification)“.<sup>6</sup>

Eine „wirtschaftliche Unabhängigkeit“ – hier in Form einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt – ist entscheidend für den Erhalt und/oder die Erneuerung eines festen Aufenthaltsstatus und gleichzeitig ist ein ebensolcher sehr häufig Voraussetzung dafür, überhaupt eine (legale) Anstellung zu finden.“<sup>7</sup>

Gewisse Ungleichbehandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsstatus<sup>9</sup> sind aus völkerrechtlicher Sicht grundsätzlich zulässig, doch braucht es eine objektive und vernünftige Rechtfertigung. Bei sensiblen Anknüpfungsmerkmalen wie der Staatsangehörigkeit gelten zudem höhere Rechtfertigungsanforderungen, wenn dadurch existenzielle Bedürfnisse vorenthalten werden.<sup>8</sup>

Das SAH lehnt die tieferen Ansätze in der Sozialhilfe für Aufenthalter\*innen und Kurzaufenthalter\*innen in den ersten drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung entschieden ab. In der Sozialhilfe bemisst sich Höhe der Unterstützungsleistungen am Bedarf und nicht an der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz. Es ist daher nicht ersichtlich, wie der Vorschlag, die Sozialhilfe in den ersten drei Jahren des Aufenthalts in der Schweiz zu senken, gerechtfertigt wird. Die Massnahme übersteigt in ihrer Tragweite die Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialhilfe klar. Sie ist zudem weder zielführend noch verhältnismässig und widerspricht grundlegenden Prinzipien der Sozialhilfe. Gleichzeitig würden prekäre Verhältnisse weiter gefördert und ein kantonales Willkürsystem in für die Betroffenen geschaffen.

Auch die Erweiterung der Integrationskriterien in Art. 58a AIG mit der Förderung und Unterstützung der Integration der Kernfamilie lehnt das SAH ab. Die Anforderungen an die Integration der Betroffenen sind bereits jetzt hoch. Die Förderung und Unterstützung aller Familienmitglieder ist zwar ein wichtiges integrationspolitisches Ziel, die Verantwortung hierzu kann aber nicht alleine auf die Betroffenen abgewälzt werden.

---

<sup>6</sup> Meier, Gisela / Mey, Eva / Strohmeier Navarro Smith, Rahel: „Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht“, 27. August 2021, S. 17 (im Text erwähnt als zhaw-Studie).

<sup>7</sup> Meier et al., S. 30.

<sup>8</sup> Gordzielik, Teresia (2020), „Sozialhilfe im Asylbereich, Zwischen Migrationskontrolle und menschenwürdiger Existenzsicherung“, Zürich: Schulthess, S. 113 f. und 584 f.

## **2 Tieferer Unterstützungsansatz bei der Sozialhilfe (Art. 38a nAIG)**

Geprägt von einer Missbrauchsdebatte<sup>9</sup> und dem variierenden Verständnis von (gelungener) Integration erachten wir weitere Kürzungen als nicht zielführend. Gerade im Ausländerbereich verzichten bereits jetzt viele Personen auf Sozialhilfe aus Angst vor den ausländerrechtlichen Konsequenzen.<sup>10</sup>

Das SAH lehnt die Vorlage aus verschiedenen Überlegungen entschieden ab.

### **2.1 Überschreitung der Kompetenzen des Bundes**

Im Bereich der Sozialhilfe sind gemäss Art. 115 Abs. 1 BV grundsätzlich die Kantone zuständig. Der Bund regelt gestützt auf Art. 115 Satz 2 BV die Ausnahmen und Zuständigkeiten, was als reine koordinationsrechtliche Kompetenz des Bundes zu verstehen ist und nicht als weitergehende Gesetzgebungskompetenz. Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist laut Art. 121 Abs. 1 BV Sache des Bundes. Weitergehende Kompetenzen besitzt der Bundesrat im Bereich der Sozialhilfe für Auslandschweizer sowie betreffend Sozialhilfe für Arbeitslose.

Aus der Tatsache, dass dem Bund bei der Regelung des Aufenthalts, die die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialhilfe durch die Kantone ist, Kompetenz zusteht, schliesst der Bundesrat, dass auch im eigentlichen Bezug von Sozialhilfe ihm in diesem Rahmen Kompetenzen zustünden.<sup>11</sup> Dieser Schlussfolgerung kann nicht gefolgt werden. Bei der Einschränkung der Sozialhilfe für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der Schweiz handelt es sich nicht um eine Regelung, die unmittelbar eine ausländerrechtliche Fragestellung betrifft, sondern um eine Regelung, welche direkt den Sozialhilfebezug zum Gegenstand bundesrechtlicher Bestimmungen macht. Denn hier versucht der Bund in einem der Kernbereiche der kantonalen Sozialhilfekompetenz, die Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bzw. die Festsetzung der Beiträge, ohne Not einzugreifen. Er ist bereit, um rein ausländerpolitischen Ziele zu verfolgen, die Kompetenzaufteilung zwischen

---

<sup>9</sup> Die SKOS schätzt den Anteil an Missbrauchsfällen als sehr gering ein, im Gegensatz zur Aufbausichtung derselben in den Medien. Teils werden Fälle in der Öffentlichkeit als missbräuchlich beurteilt, die gar nicht gegen das Sozialhilferecht verstossen. SKOS (2010), „Kontrollen und Sanktionen in der Sozialhilfe. Massnahmen zur Qualitätssicherung und Verhinderung von Sozialhilfemissbrauch“, S. 2.

<sup>10</sup> BASS AG, „Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz“, 22. Februar 2022, S. III (nachfolgend BASS-Studie).

<sup>11</sup> Staatssekretariat für Migration (nachfolgend SEM), „Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“, 26. Januar 2022, S. 9.

Bund und Kantone zu durchbrechen. Diesen Eingriff erachten wir als verfassungswidrig und nicht statthaft.<sup>12</sup>

## 2.2 Sozialhilferechtliche Gründe

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat die angesprochene Problematik erkannt. Sie weist auf die Gefahr hin, dass die Zahl der Personen, welche zwar einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, jedoch darauf verzichten, grösser wird.<sup>13</sup> Der Bezug von Sozialhilfe soll gemäss SKOS nicht zum Widerruf einer Niederlassungsbewilligung oder zum Entzug einer Aufenthaltsbewilligung führen.<sup>14</sup> Sie erachtet aufgrund der gemachten Erfahrung in der Corona-Krise eine Anpassung des AIG als sinnvoll: konkret, die seit 2019 geltende Verschärfung von Art. 63 Abs. 2 AIG sehr kritisch zu hinterfragen.

Der Regierungsrat Basel-Stadt erachtet in seiner Antwort auf die Interpellation von Grossrat Oliver Bolliger als „problematisch, dass der Bezug von Sozialhilfe, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht, Nachteile für Ausländerinnen und Ausländer haben kann (z.B. Aufenthalt, Niederlassung und Einbürgerung).“<sup>15</sup> Er weist jedoch darauf hin, dass ein vorübergehend kurzer Bezug von Sozialhilfe in der Regel keine negativen Folgen auf eine Aufenthaltsbewilligung habe. Oft bestehe in der ausländischen Bevölkerung teilweise unbegründete Angst vor einem Sozialhilfebezug. Die möglichen Auswirkungen eines Sozialhilfebezuges auf den Aufenthaltsstatus ist von Fall zu Fall zu betrachten und darum nicht immer einfach verständlich. Aus diesem Grund will der (Halb-)Kanton Basel-Stadt die Kommunikation mit der ausländischen Bevölkerung verbessern. Ein Informationsblatt, welches an die hilfeleistenden NGOs verteilt wird, soll die ausländerrechtlichen Bestimmungen in Zusammenhang mit einem Sozialhilfebezug auf einfache Art und Weise erklären. Wir möchten diese Hilfestellungen auch auf nationaler Ebene verwirklicht sehen, wo sie mehr Betroffene erreichen.

Die Vorlage widerspricht verschiedenen Prinzipien der Sozialhilfe und führt zu einem kantonalen Willkürsystem. Aus der Beobachtung der vielfältigen Verschlechterung von Lebenssituationen vieler bereits armutsgefährdeter Personen fordern wir in Anlehnung an die SKOS, dass die Verschärfungen von 2019 rückgängig gemacht werden sollen.

---

<sup>12</sup> So auch Prof. Dr. Uhlmann, Felix / Wilhelm, Martin, „Kurzgutachten betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten)“, 15. Oktober 2020, S. 13 ff.

<sup>13</sup> Sozialcharta, S. 2.

<sup>14</sup> Interpellation Nr. 85 Oliver Bolliger betreffend «effektive Armutsbekämpfung durch Einführung der wirtschaftlichen Basishilfe im Kanton Basel-Stadt», 2. Juni 2021.

<sup>15</sup> Ibid.

### **2.2.1 Soziales Existenzminimum**

Das soziale Existenzminimum ist für alle Personen gleich hoch. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Grundbedarf für diese Gruppen gekürzt werden sollte. Die Berechnung der SKOS basiert auf wissenschaftlichen Kriterien. Eine Reduktion ist nur legitim, wenn auch weniger Bedarf vorhanden ist (z.B. eine Reduktion in der Kollektivunterkunft gegenüber individueller Unterbringung). Noch 2015 hielt der Bundesrat zur Ausgestaltung der Sozialhilfe fest: „Unterschiede lassen sich rechtsstaatlich nur soweit rechtfertigen, als sie Unterschiede in den Lebenshaltungskosten widerspiegeln.“<sup>16</sup>

Der Bericht des zhaw postuliert, dass die migrationsrechtlichen Folgen des Sozialhilfebezugs „nicht nur als Verunsicherung durch Erwerbsarbeit, sondern ebenso [als] eine Verunsicherung der Lebensführung“<sup>17</sup> zu bewerten sind. Die Covid-19-Pandemie hat die Sichtbarkeit von Sozialhilfe-Nichtbezügern erhöht.<sup>18</sup> Etwa 80% aller Migrant\*innen, welche sich bei NGOs informieren oder Hilfe erhalten, sind vom Thema Nichtbezug betroffen.<sup>19</sup> Aus Verzweiflung beschliessen Migrant\*innen auf die ihnen zustehende staatliche Unterstützung zu verzichten, um irgendwann aufenthaltsrechtliche Sicherheit zu erhalten. Auch Personen, die in der Hoffnung auf eine baldige Stabilisierung ihres Status bewusst keine Asylfürsorge beziehen, werden von der allgemeinen Verunsicherung erfasst.<sup>20</sup>

Selbst Angestellte im Niedriglohnsektor (z.T. Working Poor), die vor Covid-19 mit ihrem Erwerbseinkommen knapp über oder unter dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum lebten und keine Sozialhilfe bezogen, sind von Sanktionen betroffen, auch wenn sie ihren Lebensunterhalt selbst bestreiten wollen und teilweise können.

### **2.2.2 Missachtung des Finalprinzips**

Sozialhilfe wird nach Finalprinzip ausbezahlt. Gründe für den Bezug der Sozialhilfe nicht Ausschlag gebend, sondern das Vorhandensein der finanziellen Notlage. Senkung der Sozialhilfe aus finanz- und migrationspolitischen Gründen ist somit sachfremd und verstösst ge-

---

<sup>16</sup> „Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen Handlungsbedarf und -möglichkeiten. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4010 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats ‚Rahmengesetz für die Sozialhilfe‘, 6. November 2013, S. 59.

<sup>17</sup> Meier et al., S. 16.

<sup>18</sup> Meier et al., S. 29.

<sup>19</sup> Meier et al., S. 21.

<sup>20</sup> Meier et al., S. 19.



gen das Finalprinzip der Sozialhilfe. Ziel der Sozialhilfe ist Existenzsicherung. Der GBL orientiert sich dabei am notwendigen Existenzminimum für ein menschenwürdiges Leben (vgl. oben).

Kürzungen als Sanktion auch möglich, hier gibt es bereits Mechanismen um bei eindeutigem Selbstverschulden angemessene Sanktionen zu ergreifen. In der Sozialhilfe gilt die Mitwirkungs- und Schadensminderungspflicht: Fehlender Integrationswille kann bereits jetzt zu Kürzungen der Sozialhilfe führen.

Auch hier: Kürzung um max. 30% legitim. Mit Einführung eines kantonal unterschiedlichen Ansatzes dürfte dies teilweise unterschritten werden (vgl. nachfolgendes Kapitel).

### **2.3 Förderung der Prekarität**

Die Sozialhilfe ist knapp bemessen. So liegt der Grundbedarf in der Sozialhilfe ca. 40 Prozent unter dem Grundbedarf der Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, welche ebenfalls die Existenzsicherung zum Ziel haben.

Nebst arbeitsfähigen Erwachsenen wären auch Kinder, ihre Betreuungspersonen und Menschen mit gesundheitsbedingten Arbeitseinschränkungen betroffen. Betroffen sind zu einem grossen Teil Familien, Frauen, Alleinerziehende und Kinder.<sup>21</sup> Deren strukturelle Benachteiligung wird weiter gefördert.

Seit dem 1.1.2019 stellen wir eine beunruhigende Entwicklung fest: Nichtbezüge der Sozialhilfe häufen sich bei Drittstaatenangehörigen. Vermutlich aufgrund der Änderungen im AIG beziehen vermehrt Personen keine Sozialhilfe mehr, die Anrecht darauf hätten. Diese Entwicklung führen Fachpersonen, welche im direkten Kontakt mit Nichtbeziehenden stehen, auf die Sorge oder gar Angst zurück, aufgrund der geänderten ausländerrechtlichen Gesetzesbestimmungen und Praxis könne ein Sozialhilfebezug ausländerrechtliche Konsequenzen haben, wie die Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels. Auch hier zeigt sich der unzulässige - weil aussergesetzliche -, faktische Verknüpfungsgrad von Migrations- und Sozialpolitik.

Da der Nichtbezug auf bis zu 60% der Anspruchsberechtigten geschätzt wird, handelt es sich um gesellschaftlich vielfach relevante Zahlen und Schicksale.

Eine allfällige Reduktion betrifft zwar «nur» Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) und explizit nicht die Situationsbedingten Leistungen (SIL). Im GBL enthalten sind aber auch bereits Kosten für integrationsfördernde Massnahmen wie Nutzung des Nahverkehrs, soziale

---

<sup>21</sup> Guggisberg et al., „Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz“, 22. Februar 2022 (nachfolgend BASS-Studie), S. IV.

Integration, und weitere. Bei Familien sind Fixkosten tendenziell höher, eine Kürzung wirkt sich also noch stärker auf variable Anteile des GBL aus. Es ist naheliegend, dass genau diese Kosten zuerst eingespart werden, da es sich bei anderen Ausgaben um elementare Grundbedürfnisse handelt (Essen, Trinken, Hygiene). Weitere Prekarisierung droht, wenn Kürzungen zu Lasten der gesunden Ernährung, Kleidung und Hygiene fallen.

Bei einer Härtefallbewilligung wird Sozialhilfe-Unabhängigkeit bereits vorausgesetzt. Nur in seltenen, begründeten Ausnahmefällen (gesundheitliche Einschränkungen, sehr gute restliche Integration, langjähriger Aufenthalt) wird trotz Sozialhilfe-Abhängigkeit ein Härtefallgesuch bewilligt. Gerade in diesen Fällen dürfte der tiefere Ansatz eine weitere Prekarisierung zur Folge haben.

## **2.4 Verschärfungen ohne Grundlagenforschung und Monitoring**

Politik soll sich an Fakten und Daten orientieren, damit Willkür und Entscheidungen mit ungerechtfertigt tiefgreifenden Folgen verhindert werden können.

Wir erachten den Hinweis als wichtig, dass es in der Schweiz kaum wissenschaftliche Studien über die Wirkungen der verschärften Ausländergesetzgebung gibt, welche als Grundlagen für weitere politische Diskussion und die Gesetzgebung dienen können. Die zahlreichen Verschärfungen des Ausländerrechts in den letzten Jahren erfolgten ohne umfassende Grundlagenstudien und aufgrund unzureichender statistischer Daten. Trotz der diversen Anpassungen in der Ausländergesetzgebung scheint die Notwendigkeit aussagekräftiger Erhebungen nicht erkannt zu werden. Die verfügbaren Daten und die Beobachtungen von Fachpersonen und Dienststellen weisen darauf hin, dass der Nichtbezug von Sozialhilfe durch Ausländerinnen und Ausländer wegen befürchteter ausländerrechtlicher Konsequenzen ein wachsendes sozialpolitisches Problem darstellt. Alleinerziehende, Frauen und Familien mit Kindern werden schneller in die Armut abgedrängt. Ihre soziale Integration, welche Teil der Menschenwürde ist und das Bindeglied zwischen Einzelperson und Gesellschaft darstellt, wird gefährdet, wenn sie nicht mehr an Veranstaltungen teilnehmen können, Vereinsmitgliedschaften aufgeben müssen und generell ihre Mobilität aufgrund finanzieller Nöte verlieren.

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens des SEM erfasst das Massnahmenpaket des Bundesrates vom 15. Januar 2020 eine Reihe von Massnahmen zur Datenbeschaffung mit dem Ziel, den Melde- und Informationsfluss zwischen So-

zialhilfe- und Migrationsbehörden zu verbessern. Dies soll ebenfalls zur einheitlicheren Praxis der Kantone bei der Anordnung von ausländerrechtlichen Massnahmen führen.<sup>22</sup> Die Bereitschaft, in solche Datenerhebungen zu investieren, sollte sich auch auf die Auswirkungen der Handlungen, welche auf den Auswertungen jener Daten basieren, ausdehnen. Es erscheint unfair, die Kontrolle von Sozialhilfebezug zu fördern, aber nicht ihre direkten Folgen für die Betroffenen, die ohnehin zur sozial und wirtschaftlich schwächsten Schicht der Bevölkerung gehören, zu prüfen.

Gewünscht wird von uns daher ein staatlicher Beitrag zur Weiterentwicklung und Vertiefung der lebensweltlichen Perspektive, wie dies in der Prekaritätsforschung bereits getan wird.

„Die sehr heterogenen kantonalen Vorgaben bezüglich Meldepflicht und Ermessensspielräume der kantonalen Migrationsämter bei der Beurteilung einzelner Fälle [...] verunmöglicht eine objektive Einschätzung der Konsequenzen. Hier wäre eine lückenlose Dokumentation und Zugänglichkeit ausländerrechtlicher Entscheide wie Verwarnungen, Rückstufungen oder Wegweisungen hilfreich, was derzeit (noch) nicht der Fall ist.“<sup>23</sup>

Sollte sich bei der Dokumentation und Auswertung der kantonalen Daten ergeben, dass bestimmte Personengruppen häufiger negative Entscheide wie eine Nichtverlängerung erhalten, sollte dies offen diskutiert werden. Wenn zusätzlich dieselben Gruppen ebenfalls Mühe haben aufgrund ihrer Herkunft eine – ausreichend bezahlte – Anstellung zu finden (wie im Schweizer Sozialpanorama 2020 berichtet<sup>24</sup>), wäre eine doppelte Bestrafung stossend.

## 2.5 Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit

Nicht zielführend scheint uns das erklärte Ziel, «Anreize für Betroffene zur Integration sollen erhöht werden.» Es ist eine Fehlannahme, dass unter der heutigen Gesetzgebung kein Anreiz zur Sozialhilfe-Unabhängigkeit vorhanden sei (vgl. die Ausführungen zu Prekarität). Betroffene versuchen nach unseren Erkenntnissen bereits mit allen Mitteln, Sozialhilfe-unab-

---

<sup>22</sup> SEM, „Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens“, 26. Januar 2022, S. 10.

<sup>23</sup> Meier et al., S. 22.

<sup>24</sup> „Für diesen fortbestehenden Unterschied gibt es verschiedene Ursachen. Dazu gehören Bildungsdefizite, ein grosser Anteil von Zugewanderten in Tieflohnsektoren, die Schwierigkeit, die im Herkunftsland erworbenen beruflichen Kompetenzen im Aufnahmeland zu nutzen, Hindernisse bei der Anerkennung der im Ausland erworbenen Abschlüsse sowie die teilweise durch Diskriminierung bedingte berufliche Dequalifizierung. Letztere ist in der Schweiz [...] in bestimmten Zuwanderungsgruppen aber dennoch häufig anzutreffen [...], was zu Einkommenseinbussen führen kann“. Philippe Waner, „Internationale Wanderungen und Integration im Zeitverlauf“, Panorama Gesellschaft Schweiz 2020, S. 32 .

hängig zu werden. Notwendige Kosten (z.B. Bewerbungsunterlagen, Transport zu Vorstellungsgesprächen, witterungsangepasste Kleidung etc.) können nicht mehr gedeckt werden. Vielmehr wird die Integration mit der geplanten Kürzung erschwert statt gefördert.

Personen im Familiennachzug (bei einem Zuzug aus Drittstaaten) erhalten in der Regel keine intensive Integrationsförderung, im Gegensatz zu Personen aus dem Asylbereich. Bei einem späteren Sozialhilfebezug ist die Eingliederung in den Arbeitsmarkt deshalb zusätzlich erschwert. Wir sind überzeugt: Es muss in Integrationsförderung ab der Einreise in die CH investiert werden.

Aus diesen Gründen sinkt die Chance auf Reintegration in den Arbeitsmarkt. Es handelt sich somit um eine verdeckte Massnahme zur späteren Wegweisung der Betroffenen.

Unserer Erfahrung nach können durch Investitionen in qualitativ hochstehende Sozialarbeit und damit in eine nachhaltigere Arbeitsintegration langfristig die Sozialhilfekosten deutlicher gesenkt werden, da individuelle Passungen und eine vertiefte Betreuung ermöglicht werden.

## **2.6 Unklar definierte Zielgruppe**

Gemäss erläuterndem Bericht zielt die Massnahme auf neu zugewanderte Aufenthalter\*innen und Kurzaufenthalter\*innen in den ersten drei Jahren ihres Aufenthaltes ab (inkl. hier geborene Kinder). In der aktuellen Formulierung können aber langjährig anwesende Personen nach Erteilung einer Härtefallbewilligung oder nach Rückstufung einer Niederlassungsbewilligung betroffen sein. Es ist auch fraglich, ob die Regelung mehrfach angewendet werden kann.

Würde die Regelung bei einer Rückstufung C zu B angewendet, führt dies zu einer Doppelbestrafung und stellt ein zusätzliches Hindernis dar, um aus der Sozialhilfe-Spirale auszuweichen (siehe 2.3 Förderung der Prekarität).

Fraglich ist zudem, ob Personen mit kostenpflichtigen Integrationsbemühungen schneller die zu meldende Bezugssumme erreichen und somit für ihre Bemühungen negative Konsequenzen befürchten müssen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Meier et al., S. 28.

## 2.7 Unklarer Nutzen der Vorlage

Die Kosten der Sozialhilfe sind stabil und in jüngster Zeit tendenziell sogar sinkend. Eine differenzierte Betrachtung der Kostensteigerungen bis 2017 zeigt zudem, dass die Mehrkosten primär auf Verlagerungseffekte und das Bevölkerungswachstum in der Schweiz zurückzuführen sind. Kostenverlagerungen von den Sozialversicherungen zur Sozialhilfe sind für die Ausgabensteigerungen verantwortlich, nicht die Beziehenden.

Die Revisionsvorlage zielt auf eine Reduktion der Ausgaben von 0,1%, rund 3 Millionen Franken, ab.<sup>26</sup> Die relative Tiefe dieses Betrags scheint die gravierenden Auswirkungen auf das tägliche Leben und die soziale Teilhabe bei den Betroffenen in keinem Fall zu rechtfertigen.

Drittstaatsangehörige sind in der Migrationsbevölkerung untervertreten und haben daher nur einen geringfügigen Einfluss auf die Ausgaben für Sozialleistungen.<sup>27</sup>

Einerseits wird namentlich die langfristige Integration in eine wirtschaftlich existenzsichernde Erwerbstätigkeit gewünscht. Gleichzeitig verhindert gemäss den im Forschungsbericht des zhw zitierten Fachpersonen die Angst vor ausländerrechtlichen Konsequenzen häufig eine Inanspruchnahme von Hilfe und somit das Verbleiben in finanziell prekären Verhältnissen.<sup>28</sup>

Auch wir sind der Meinung: „Eine gesellschaftlich wirklich nachhaltige Lösung ist angesichts der engen Verknüpfung zwischen Migrations- und Sozialpolitik kaum denkbar, solange die Anpassungen allein auf Seiten Sozialpolitik vorgenommen werden“.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Charta Sozialhilfe Schweiz, Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) – Argumente der Charta Sozialhilfe Schweiz, 1. März 2022, S. 5.

<sup>27</sup> Budowski, Monica et al., „Beteiligung der Migrationsbevölkerung am Schweizer System der sozialen Sicherheit: Wer hat worauf Anspruch?“, in: Panorama Gesellschaft Schweiz 2020. Migration – Integration – Partizipation, S. 79.

<sup>28</sup> Meier et al., S. 26.

<sup>29</sup> Meier et al., S. 32.

### **3 Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen (Art. 58a Abs.1 Bst. e nAIG)**

Die Art und Weise der Unterstützung ist nicht klar definiert. Es kann in der Praxis kaum bemessen werden, aus welchen Gründen ein Familienmitglied beispielsweise (noch) keine Erwerbstätigkeit hat.<sup>30</sup>

Mit der Regelung wird faktisch das finanzielle Niveau angehoben, welches zur Erteilung einer Härtefallbewilligung oder Verlängerung eines Ausweises notwendig ist. Nebst der Existenzsicherung für die gesamte Familie müssten auch noch Kosten für Integrationsmassnahmen übernommen werden können.

Bei Personen im Familiennachzug kann der Integrationswille der Betroffenen sowie die Unterstützung derselben unmöglich vorgängig beurteilt werden. Die soziale Integration kann erst beginnen, wenn sich die Person effektiv in der Schweiz aufhält.

Die Haltung bezüglich der Förderung der sozialen Integration innerhalb der Kernfamilie kann nicht von aussen beurteilt werden. Eine intensive Untersuchung in jedem Einzelfall wäre ein unverhältnismässiger Eingriff in das Privat- und Familienleben der Betroffenen.

Fehlender Integrationswille einzelner Familienmitglieder kann nicht der antragsstellenden Person angelastet werden. Die Regelung widerspricht dem durch den Bund formulierten Stufenmodell: höhere Anforderungen gelten für die Integration, je mehr Rechte mit dem Aufenthaltstitel verliehen werden. Dieser Grundsatz wurde bei der Einbürgerung gemäss dem Stufenmodell als zusätzliches Integrationskriterium eingeführt (Art. 12 BÜG, Art. 8 BÜV).

Der Situation von Personen, welche das Kriterium aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen oder anderer gewichtiger, persönlicher Umstände nicht erfüllen können, muss Rechnung getragen werden

Wir erkennen eine strukturelle Benachteiligung von Familien: Die Integrationskriterien sind für einen Familienvater oder eine -mutter oder alleinerziehende Personen schwieriger zu erfüllen als für alleinstehende Personen.

---

<sup>30</sup> Die Praxis der Kantone ist erklärermassen sehr unterschiedlich und daher schwer abschätzbar. Ecoplan, „Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone. Teilprojekt 2“, 2018, S. 25.

#### **4 Präzisierung der Integrationsvoraussetzungen (Art. 84 Abs. 5 nAIG)**

Das SAH nimmt die Präzisierung zur Kenntnis und begrüsst die Absicht, die berufliche Bildung mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichzustellen.

Ob die Präzisierung in der Praxis eine Änderung zu bewirken vermag, bleibt abzuwarten. Bereits jetzt gelten die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG als Grundlage für die Beurteilung, auch wenn dies im Gesetz nicht explizit erwähnt ist.

Die Inklusionsmaxime, welche zum Beispiel in der obligatorischen Schule vorherrscht, scheint in der Vorlage zu fehlen. Es wirkt, als ob die restriktive Gewährung von Sozialhilfe und gesichertem Aufenthaltsstatus sich gezielt gegen bedürftige ausländische Menschen richtet. Erwägungen zum Aufenthaltsrecht fallen häufig rein aufgrund materieller Kriterien und nicht nach der ganzheitlichen Beurteilung einer Person. Dies entspricht nicht dem humanitären Bekenntnis der Schweiz.

Härtefallkriterien sind zwar im AIG (Art. 58a) und in der VintA (Art. 77a ff.) geregelt, die kantonale Praxis ist jedoch unterschiedlich. Ein klarerer Bezugsrahmen schafft mehr Rechtsgleichheit und Verlässlichkeit für die Betroffenen

In einigen Kantonen wurden bislang Härtefallgesuche von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der beruflichen Grundbildung im Rahmen der Vorprüfung wegen fehlender finanzieller Selbständigkeit abgelehnt.

Somit führt die Präzisierung zu mehr Rechtsgleichheit und einer einheitlicheren Handhabung der Prüfung von Härtefallgesuchen durch die zuständigen kantonalen Behörden.

## 5 Verletzung von nationalem Recht

Die Kürzung der Sozialhilfeleistungen für Drittstaatenangehörige verletzt das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV, ebenso wie den Schutz der Menschenwürde (Art. 7 BV) und verschiedener andere Grundrechte der Betroffenen.

Zu beachten gilt, dass Schweizer\*innen mit Partnern und Familienangehörigen aus Drittstaaten mit Bezug auf Staatsangehörige der EU benachteiligt werden, da Sozialhilfekürzungen für diese ausser in Ausnahmefällen unzulässig sind.

Gleichzeitig haben EU-Bürger\*innen Anspruch auf einen Aufenthaltsbewilligung, auch wenn sie nur teilweise fähig sind, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu sichern.

Art. 53 AIG regelt die Grundsätze des Gesetzes: „Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration und des Schutzes vor Diskriminierung [...] Sie schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben.“ Dies scheint uns klar nicht der Fall zu sein, wenn viele Drittstaatenangehörige keine Chancengleichheit erhalten oder Teilhabe am öffentlichen Leben.

Die spezifische Integrationsförderung gemäss dem Grundlagenpapier vom 25. Januar 2017 in den Kantonalen Integrationsprogrammen 2018-2021 sieht vor, dass die „Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung“<sup>31</sup> erfolgen soll. Ebenfalls erwähnt wird auch hier die „chancengleiche Teilnahme“<sup>32</sup> am sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben der Schweiz. Das Potential von Ausländer\*innen soll ausdrücklich genutzt werden, was bedingt, dass sie überhaupt in die Lage versetzt werden, dieses zu leben.

Ebenso sind persönliche Netzwerke nach wie vor ein äusserst relevanter Faktor auf der Suche nach einer Erwerbstätigkeit. Leistungskürzungen wirken sich also in mehrfacher Hinsicht negativ auf die Chancen für eine berufliche Integration aus. Es ist kaum möglich, mit diesen Beträgen Integration zu fördern, obwohl eben diese ein erklärtes Ziel des Ausländerrechts ist. Samira Marti, Autorin der parlamentarischen Initiative „Armut ist kein Verbrechen“ meint: „Die dauernde Drohung mit der Ausweisung unterläuft sämtliche anderen Integrationsbemühungen.“<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> „Spezifische Integrationsförderung als Aufgabe Bund – Kantone in den Jahren 2018-2021. Grundlagenpapier vom 25. Januar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG“, S. 2.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Samira Marti in *wobei*, Beilage der WOZ 11/21, S. 11.



## 6 Übergangsbestimmungen (Art. 126e nAIG)

Für das SAH ist die zeitliche Komponente unklar: Tiefere Ansätze der Sozialhilfe müssen in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden. Da die Kantone ihre Gesetze noch anpassen müssten, sind lange Prozesse zu erwarten. Dies widerspricht der Umsetzung auf den Folgemonat nach in Kraftsetzung des nAIG für Personen, die bereits Sozialhilfe beziehen.

Wir danken Ihnen bestens für Ihre Aufmerksamkeit und die Berücksichtigung unserer Anliegen.  
Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

### Schweizerisches Arbeiterhilfswerk SAH



Marina Carobbio  
Präsidentin



Caroline Morel  
Leiterin Nationales Sekretariat